



NITTEDAL KOMMUNE  
Postboks 63  
1483 HAGAN

Saksbehandler, innvalgstelefon

Agnes Nygaard Andenæs, 32 26 68 12

## Nittedal - Innsigelse og faglige merknader til høring av kommuneplanens arealdel for Nittedal kommune 2023 - 2035

Vi viser til brev datert 6. januar 2023, og ettersendelse av revidert plankart 21. februar 2023, med korrigert Markagrense og avgrensning av idrettsområdet ved Varingskollen iht. gjeldende arealdel.

---

**Arealdelen fremstår som et oversiktlig og tydelig styringsdokument, koblet opp mot samfunnsdelen og FNs bærekraftsmål. Vi mener kommunen har gjort en god jobb med å synliggjøre planens virkninger for miljø og samfunn. Den vedlagte ordlisten og begrepsforklaringen er videre et godt grep for å gjøre dokumentet lettfattelig for leseren.**

**I hovedsak mener vi kommuneplanens arealdel følger opp nasjonale og regionale føringer for kommunal planlegging. Vi mener imidlertid at planen inneholder enkelte forslag av slik karakter at vi fremmer innsigelse for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser innenfor våre fagområder. Vi fremmer følgende innsigelser til kommuneplanens arealdel:**

### **Byggeområder**

- ***Område Mokollen/Rådhuskvartalet (S5)***  
Planforslaget sikrer ikke en tilstrekkelig grøntsone langs Ørfiskebekken
- ***Område Kjul handel (BKB5)***  
Planforslaget sikrer ikke en tilstrekkelig grøntsone langs Kjulsbekken

### **Hensynssoner og planbestemmelser**

- **Risikoen til storulykkanlegg er ikke tilstrekkelig ivaretatt med hensynssone i plankartet og planbestemmelser**
- **I forslaget til planbestemmelser stilles det ingen maksimumsnorm for parkering for handel og kontor (utover sentrumsformål).**

**Vi viser ellers til våre faglige råd og merknader nedenfor.**



## Bakgrunn

Forslag til kommuneplanens arealdel for Nittedal kommune 2023 – 2035 ble lagt ut til offentlig ettersyn og høring den 6. januar 2023. Vi ga innspill til planarbeidet, i vårt brev datert 19. februar 2021.

## Statsforvalterens rolle

Vi skal bidra til at planer ivaretar nasjonale og vesentlige regionale interesser innen landbruk, klima og miljøvern, folkehelse, barn og unges interesser, samfunnssikkerhet og gravplasser. Statsforvalteren skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer innen våre ansvarsområder blir fulgt opp i kommunale planer. Kommunen er planmyndighet og har ansvaret for at plan- og bygningslovens formelle krav til innhold og planprosess oppfylles i planarbeidet.

## Vurdering

Nedenfor følger en nærmere redegjørelse for våre merknader og innsigelser knyttet til nasjonale og viktige regionale interesser. Uttalelsen er inndelt etter byggeområder og fagområder. Vår juridiske avdeling har videre vurdert om de foreslåtte rettslige bindende planbestemmelsene har tilstrekkelig og nødvendig forankring i loven. **Dette følger i et eget vedlegg til denne uttalelsen.**

## Merknader og innsigelser til byggeområder

### Innledning

*Statlige planretningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus (RP-ATP) og Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023* skal legges til grunn for kommunens areal- og transportplanlegging. I henhold til disse føringene, bør arealplanleggingen fremme utviklingen av kompakte byer og tettsteder med redusert transportbehov og miljøvennlige transportformer. Den regionale planen legger videre opp til at minimum 80 % av bolig- og arbeidsplassveksten i kommunen skjer innenfor prioriterte vekstområder. Resterende vekst utenfor vekstområdet skal begrenses til 20 %. Dette bør skje innenfor allerede etablerte byggeområder, samt bør bygge opp under miljøvennlige transportformer som kollektiv, sykkel og gange, jf. punkt R4 i RP-ATP.

I Nittedal vil dette si at minimum 80 % av bolig- og arbeidsplassveksten skal skje på Rotnes. Det følger likevel av planen at det er forventet at kun 66 % av boligveksten innenfor planperioden vil skje på Rotnes, hvorav ca. 1390 boliger planlegges på Rotnes (850 innenfor nytt byggeområde på Mokollen), og ca. 710 boliger for øvrig i kommunen. Vi har forståelse for at kommunen har et begrenset handlingsrom mht. manglende avklaring av Rv. 4 og utfordringer med fortetting/transformasjon ved stasjonsområdet på Rotnes. Vi mener likevel det er uheldig at kommunen ikke har tatt flere grep for å legge til rette for en boligbygging og vekst i tråd med føringene i RP-ATP. Vi savner også opplysninger som godtgjør at det er nødvendig å bygge ned verdifulle naturområder og ressurser.

Vi har følgende konkrete merknader til planen som gjelder dette og til nye utbyggingsområder:

### Vurdering av områder i gjeldende kommuneplan

Kommunen har lagt inn et nytt, større utbyggingsområde på Mokollen for å bygge opp under Rotnes som prioritert tettsted. For å kunne oppnå en 80/20-fordeling i tråd med regional plan, er det imidlertid viktig at kommunen i planarbeidet ikke utelukkende vurderer nye byggeområder. Det forventes at kommunen også *tar ut* områder for bygg og anlegg som ikke er i tråd med regional plan,



jf. R5 i RP-ATP, slik at revidert kommuneplan kan legge til rette for en vekstfordeling i tråd med regional plan.

Kommunen har større boligreserver i eksisterende planer som ikke er utviklet og/eller ferdig regulert. Vi kan ikke se at kommunen har tatt ut eller vurdert å ta ut eksisterende og urealiserte byggeområder som ikke er i tråd med RP-ATP. Dette oppfatter vi som særlig uheldig, og mener det er potensiale for å ta ut eller redusere omfanget av flere slike områder. Vi sikter da særlig til byggeområdene Markerud gård (B15), Bjørnholtlia og områdene på Kjul og Skytta-Glanerud, hvor boligbygging vil bidra til å skape et spredt utbyggingsmønster med økt transportbehov. Nedbygging av Markerud gård (B15) vil videre innebære tap av inntil 6 dekar dyrka jord. Vi vil derfor **sterkt anbefale** at områdene tas ut eller reduseres i omfang ved rulleringen av kommuneplanens arealdel. Vi anbefaler videre kommunen å redusere omdisponeringen av område BKB\_1, og viser til våre merknader om dette i omtalen av Mokollen (S5) nedenfor.

### Mokollen (S5)

#### *Jordvern – Mokollen (S5)*

I 2021 ble nasjonal jordvernstrategi oppdatert med nye og skjerpede jordvernmål. Strategien fremhever nødvendigheten av å ta vare på dyrka og dyrkbar jord for å styrke norsk matforsyning på lang sikt, og har som mål at omdisponeringen av dyrka jord skal reduseres. Vi viser også til brev datert 23. mars 2022 fra landbruks- og matministeren og kommunal- og distriktsministeren til alle landets kommuner, hvor bevaring av dyrket jord fremheves som en nasjonal interesse og som et overordnet hensyn i arealforvaltningen.

Kommunene har et særlig ansvar for å bidra til å følge opp nasjonal jordvernstrategi. Alternativer til utbygging på dyrket og dyrkbar jord skal vurderes og vektlegges i arealplanleggingen. Omdisponering av jordbruksareal til boligutbygging må unngås. *Slik lokalisering bør være siste utvei og kan kun forsvares dersom samfunnsnyttene er stor og arealutnyttelsen er høy, og etter at alternative lokaliseringer, fortetting og transformasjon er vurdert.* Med dette som bakgrunn framstår kommunens forslag om å omdisponere 47 dekar dyrka jord og 6 dekar dyrkbar jord i sentrum som kontroversielt og i strid med nasjonale føringene for jordvern.

Vi anerkjenner at kommunesenterets lokalisering mellom marka i vest og sammenhengende jordbruksområder i øst, mangel på avklaringer med hensyn til framtidig trasé for Rv. 4 og Gjøvikbanen, samt utfordringer knyttet til fortetting og transformasjon i de øvre delene av sentrum, representerer krevende begrensninger i kommunens handlingsrom ved denne rulleringen. Vi savner imidlertid opplysninger som gjør det hevet over tvil at til sammen 53 dekar dyrka og dyrkbar jord må omdisponeres i denne kommuneplanperioden, samtidig som øyensynlig ubenyttede utbyggingsområder med dyrka jord sør for Svartkruttveien blir videreført fra forrige planperiode. Et enkelt overslag basert på AR5 indikerer at utbyggingsområdene sør for veien omfatter ca. 35 dekar dyrka jord. Grovt regnet legges det altså opp til omdisponering av over 80 dekar dyrka og dyrkbar jord i disse områdene.

Ifølge forslag til rekkefølgebestemmelse punkt 1.22.2, kan utbygging av boliger sør for Svartkruttveien BKB\_1 ikke igangsettes før boligpotensialet i S5 (Mokollen) er realisert. Vi mener denne bestemmelsen kan indikere at det knytter seg usikkerhet til behovet for å bygge boliger på sørsiden av Svartkruttveien. Med dette som bakgrunn mener vi kommunen **må vurdere grep** som kan bidra til å redusere omdisponeringen sør for Svartkruttveien av hensyn til jordvern. Vi viser også til at området er vurdert som viktig nærturterreng, og at en utbygging dermed i tillegg vil innebære nedbygging av et viktig turområde for innbyggerne.



### Vannmiljø – Mokollen (S5)

I kommuneplanens arealdel skal vassdragsnære arealer i størst mulig grad avsettes som en del av grøntstrukturen på arealplankartet. Dette bidrar til å sikre viktige natur- og friluftsinnteresser knyttet til vann og vassdrag på overordnet plannivå. Lokalisering og utforming av ny virksomhet må ta spesielt hensyn til vann og arealer langs vassdrag slik at vannmiljø, naturmangfold og rekreasjonsverdier ikke påvirkes negativt. Det er derfor uheldig at flere foreslåtte nye byggeområder er avsatt med byggeformål helt ned til vassdrag og for to områder (S5 og BKB5) fremmer vi innsigelse.

Mokollen (S5) grenser til Ørfiskebekken over en strekning på over 500 meter. Forslaget er vurdert å ha middels eller stor negativ konsekvens for vannmiljø og vassdragsmiljø. Konsekvensutredningen peker på Ørfiskebekken som en viktig gytebekk for ørret og leveområde for verdifulle arter, blant annet elvemusling. For å synliggjøre og sikre hensynet til vannmiljø, natur- og friluftsinnteresser, ber vi om at arealene langs bekken avsettes som en del av grøntstrukturen i arealdelen. Vi har **innsigelse** fordi planforslaget ikke sikrer en tilstrekkelig grøntsone langs Ørfiskebekken.

### Kjul handel (BKB5)

Område Kjul handel (BKB5) grenser til Kjulsbekken over en strekning på over 200 meter. Konsekvensutredningen peker på at bekken er en gytebekk for ørret og inngår i en vannforekomst med dårlig økologisk tilstand.

Vi viser til at bekken allerede har en rekke påvirkninger, bl.a. middels grad av påvirkning fra diffus avrenning fra byer og tettsteder, og at ytterligere påvirkninger må unngås. For å synliggjøre og sikre hensynet til vannmiljø, natur- og friluftsinnteresser knyttet til vassdrag, ber vi om at arealene langs bekken avsettes som en del av grøntstrukturen i arealdelen. Vi har **innsigelse** fordi planforslaget ikke sikrer en tilstrekkelig grøntsone langs Kjulsbekken.

### Haug (N16)

Gbnr. 20/4 er en eiendom på ca. 4,9 dekar som foreslås avsatt til næringsbebyggelse. Eiendommen er del av et større sammenhengende LNF-område og er omgitt av dyrka jord på alle kanter. Det ligger to næringsbygg på eiendommen som ut fra bilder synes å være lagerbygg eller lignende. Vi slutter oss til vurderingen i konsekvensutredningen om at den ønskede endringen i arealformål kan åpne for endret bruk av området, og at dette igjen kan føre til økt press på omkringliggende jordbruksareal. Med dette som bakgrunn anbefaler vi at arealformålet forblir LNF.

Dersom kommunen går videre med Haug (N16) som byggeområde, ber vi kommunen vurdere bruk av grønt arealformål langs bekken for å sikre vassdragshensyn.

### Rudstein (B24) og Kjul sør (B19 utvidelse)

De nye byggeområdene Rudstein (B24) og Kjul sør (B19 utvidelse) åpner for utbygging av hhv. 9 og 5 boenheter. Områdene ligger utenfor prioriterte vekstområder i kommunen, med plasseringer som ligger langt fra daglige funksjoner og vil generere behov for bilbruk, i strid med føringene i R4 i RP-ATP og med kommunens egen arealstrategi. Utvidelsen av byggesonen vil videre innebære nedbygging av svært viktige nærturterreng og sammenhengende skogsområder. Kjul sør (B19) er også utsatt for vegstøy, som gjør det mindre egnet for støyfølsom bebyggelse. Vi vil av disse grunner **sterkt fraråde** av disse to områdene omdisponeres til boligformål.

### Hagan (S6)

Det fremgår av kommunens tabelloversikt over boligreserver i kommunen at det ligger et potensiale for 200 boenheter på Hagan sentrum i gjeldende plan, og at kommuneplanen ikke åpner for



ytterligere boenheter her. Det fremgår likevel lengre ned i planbeskrivelsen at ved den foreslåtte utvidelsen av Hagan (S6) at det vil være «plass til om lag 200 nye boenheter». Sett i lys av at nytt arealformål (sentrumsformål) åpner for boligbebyggelse og en høyere utnyttelse, legger vi til grunn at det sistnevnte er korrekt. Vi mener at dette dermed skulle ha fremgått av tabelloversikten for boligpotensial/boligbehov i planbeskrivelsen. 200 nye boenheter på Hagan vil videre medføre en vekst lenger forskjøvet fra en 80/20-fordeling i kommunen enn det som er opplyst, hvilket vi oppfatter som uheldig. Vi anbefaler at planbeskrivelsen oppdateres med korrekte tall/vekstfordeling.

Vi oppfordrer kommunen til å vurdere om det bør åpnes for så mange nye boenheter på Hagan, sett opp mot føringene i RP-ATP om at 80% av veksten skal skje på Rotnes. Vi vil likevel fortrinnsvis anbefale kommunen å vurdere å ta ut øvrige (eksisterende) områder for bygg og anlegg som er konfliktfylte av hensyn til jordvern og/eller som i liten grad legger opp til bruk av klimavennlige transportformer. Vi viser i den sammenheng til merknadene våre ovenfor.

### **Møbellåven Kjul (OP6), Burås (LS8) og Ramstad store (LS7)**

Arealregnskapet i planen viser at ny omdisponering av dyrka og dyrkbar jord utelukkende er knyttet til den planlagte utviklingen av Rotnes sentrum. Utover omdisponeringen av dyrka og dyrkbar jord som framkommer i dette regnskapet, merker vi oss at det også er dyrka/dyrkbar jord som blir berørt i områdene Møbellåven Kjul (OP6), Burås (LS8) og Ramstad store (LS7). For Møbellåven ser forslaget ut til å medføre omdisponering av ca. 2,7 dekar dyrka jord, ikke 5 dekar som anslått i konsekvensutredningen. Jorda ligger inneklemt mellom vei og annet bebyggt areal. Burås er et område på ca. 15 dekar som er avsatt til LNF i gjeldende kommuneplan, og ønskes avsatt til LNF spredt boligbebyggelse. Ifølge AR5-kartet er det ca. 4 dekar innmarksbeite, dvs. dyrka jord på eiendommen. Vi forutsetter at jordressursene i disse to sistnevnte områdene blir vurdert og håndtert i samsvar med planbestemmelse punkt 1.18 om jordflytting.

## **Merknader og innsigelser knyttet til enkelte fagområder**

### **Storulykkeanlegg**

Det er i konsekvensutredningen (KU) beskrevet at noen innspillsområder har nærhet til storulykkeanlegg og farlig stoff anlegg. Det er henvist til hensynssone H350\_1 for storulykkeanlegg. Dette kan vi ikke finne i kommunens plankart. Risikoen er ivaretatt i ROS-analysen og konsekvensutredningen, men den er ikke ivaretatt videre gjennom planleggingsvirkemidler med hensynssoner og planbestemmelser. På bakgrunn av dette, fremmer vi **innsigelse** til planforslaget. Det bør i plankartet opprettes en generell faresone brann/eksplosjonsvern uten at det angis årsak til hensynssonen.

### **Parkering**

For å oppnå nasjonale målsettinger om at veksten i persontransporten skal tas med kollektiv, sykkel og gange, er parkeringsrestriksjoner for bil et viktig virkemiddel. Av regional plan for handel, service og senterstruktur for Akershus, følger det i den sammenheng at parkeringsløsninger for handel og service skal kombineres med restriktiv parkeringspolitikk, jf. punkt 5.2.7. Vi viser også til punkt R10 og R15 i RP-ATP.

Vi stiller oss positive til at kommuneplanens bestemmelser fastsetter parkeringskrav differensiert på de fleste utbyggingsformål og for ulike arbeidsplasser. Kommunen har allikevel valgt å ikke videreføre punkt 2.7.2 *Parkering i andre områder for bebyggelse og anlegg* (for kontor, detaljhandel, og arbeidsplassintensive og -ekstensive virksomheter) i bestemmelsene til dagens kommuneplan. Endringen er ikke omtalt i planbeskrivelsen eller konsekvensutredet. Så vidt vi kan se, innebærer



imidlertid dette at de nye planbestemmelsene ikke lenger har en maksimumsnorm for parkering for handel og kontor – kun der dette legges innenfor sentrumsformålene. Av hensyn til nasjonale og regionale mål og føringer for samordnet areal- og transportplanlegging, mener vi det må stilles restriktive maksimumsbestemmelser for parkering for slike områder, og vi fremmer derfor **innsigelse** til planforslaget.

De fleste av parkeringsnormene er i kommuneplanbestemmelsene fastsatt som minimumsnormer. Ettersom dette åpner opp for et ubegrenset antall parkeringsplasser, bygger dette ikke opp under bruken av miljøvennlige transportformer i kommunen. Vi anbefaler derfor kommunen å fastsette (restriktive) maksimumsnormer for parkering innenfor de ulike arealformålene. Vi vil videre oppfordre kommunen til å fastsette en strengere maksimumsparkeringsnorm for forretninger, servicetilbud og kontor innenfor sentrumsformål – hvor det er arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter, samt hvor kollektivtilbudet er godt.

### Marka

Det fremgår av markaloven § 6 at igangsetting av arbeid med arealdel av kommuneplan som vedrører Marka krever tillatelse av departementet. Myndigheten til å gi eller avslå søknader om tillatelse er delegert til Statsforvalteren i Oslo og Viken. Vi kan ikke se at det er søkt om tillatelse til oppstart, og **dette må i så fall gjøres**. Dersom slik tillatelse er innhentet, ber vi dere om å se bort ifra denne kommentaren.

Vi minner samtidig om at kommunens endelige vedtak om kommuneplanens arealdel som vedrører Marka, må stadfestes av Klima- og miljøverndepartementet før planen får rettsvirkning etter plan- og bygningsloven, jf. markaloven § 6.

Ved e-post datert 2. mars 2023 fra kommunen, ble vi opplyst om at om hensynssone H190\_1 ved Bjønndalen er feilført i plankartet. Hensynssonen inngikk som del av planforslaget under forrige kommuneplanrevisjon, men ble tatt ut ved departementets stadfesting av kommuneplanens arealdel etter markaloven, ved brev 29. januar 2021. Kommunen opplyser i e-posten om at hensynssonen er lagt inn igjen i plankartet ved en misforståelse, og at den ikke har tilhørende bestemmelser eller er ikke beskrevet i planbeskrivelsen. Kommunen viser til at feilen i plankartet vil rettes opp i forbindelse med at planen legges frem for politisk behandling. Vi legger dette til grunn, og har derfor ingen ytterligere merknader til hensynssonen.

### Kantvegetasjon mot vassdrag

Vassdragene skal være beskyttet av gode, flersjiktete vegetasjonsbelter. Fravær av kantvegetasjon fører til økt avrenning av næringssalter, økt fare for elveerosjon og reduksjon i naturmangfold i og langs vassdragene. Vi ser derfor positivt på at planbestemmelsene omfatter bevaring av kantvegetasjon. Dette vil bidra til økt fokus på og ivaretagelse av vegetasjonsbelter langs vassdrag. Det signaliseres samtidig en intensjon om å legge til rette for jordbruksdrift, noe vi mener er positivt og i tråd med nasjonale mål for jordvern og økt matproduksjon.

For byggeforbudssonen langs vassdrag har planforslaget en generell bestemmelse som fastsetter at kantvegetasjonen på hver side av vassdraget skal bevares i en avstand på 20 meter og minimum 6 meter. Kommunen kan også kreve bredere kantsone. Disse to ulike breddene kan gjøre bestemmelsen litt uklar. Vi vil også vise til at 6 meter noen steder vil være for lite til å ivareta kravene i vannressursloven, og vi anbefaler kommunen å øke minimumsbredden.



Vi mener angivelsene av kantsonebredden i bestemmelsen kan være vanskelig å tolke. For å legge til rette for jordbruksdrift i tråd med nasjonale mål for jordvern og økt matproduksjon og å unngå uklarheter, mener vi det er nødvendig å presisere i bestemmelsen at minimumskravet på 6 meter *ikke* gjelder der kantsonen mellom eksisterende dyrka mark og vassdraget allerede er smalere, og at bestemmelsen derfor ikke innebærer at kantvegetasjonen må utvides på dyrka mark.

Videre er det under arealformålet grønnstruktur foreslått en bestemmelse om at naturlig kantvegetasjon langs vassdrag i størst mulig grad skal opprettholdes. En egen bestemmelse for grønnstruktur langs Ørfiskebekken og Nitelva i Nittedal sentrum fastsetter at naturlig kantvegetasjon skal opprettholdes. Arealene langs vassdrag i sentrum er imidlertid i svært liten grad avsatt til grønnstruktur, se mer om dette under *vassdragsnære arealer*.

Planbestemmelsene om bevaring av kantvegetasjon omfatter flere unntak. Den generelle bestemmelsen gir unntak der annet er vist i reguleringsplaner vedtatt etter 2015. Det står også at det er tillatt å fjerne enkeltrær og skjøtte kantvegetasjon som er til hinder for jordbruksdrift. Under grønnstruktur tillates skjøtsel av vegetasjon/skog i forbindelse med opparbeiding av friluftslivstiltak. Langs Ørfiskebekken og Nitelva i Nittedal sentrum åpnes det for forsiktig skjøtsel i forbindelse med friluftslivstiltak som stier, turveier og skiløyper. Her skal utforming, detaljer og skjøtsel fastsettes i reguleringsplan.

Vi vil presisere at kommunens planbestemmelser ikke setter til side vannressurslovens § 11 om kantvegetasjon. Inngrep og skjøtsel av kantsoner må følge bestemmelsene i vannressurslovens § 11 og veileder fra NVE slik at den økologiske funksjonen til kantsonen ivaretas. Manglende kunnskap om kantsoneregelverket er en kjent utfordring, og vi mener derfor at det er hensiktsmessig å synliggjøre dette regelverket i planbestemmelsene for å unngå misforståelser. Vi ber derfor om at det tas inn en generell planbestemmelse om at ved inngrep og skjøtsel som kan redusere kantsonens økologiske funksjon, skal Statsforvalteren vurdere om det er behov for en dispensasjon fra § 11 i vannressursloven.

### **Arealbruken langs vassdrag**

Vassdrag skal forvaltes gjennom en helhetlig arealpolitikk som sikrer vassdragslandskap, vassdragsbelter og vannressurser. I plan- og bygningsloven § 1-8 er det fastsatt at det i 100-metersbeltet langs vassdrag skal tas særlige hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og allmenne interesser. I *Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging* fra 2019 forventes det at kommunene vurderer arealbruken langs vassdrag i et helhetlig og langsiktig perspektiv.

Det er viktig at kommunen har fastsatt byggegrenser mot vassdrag. Vi vil anbefale at opplistingen av tiltak som *ikke* er tillatt iht. retningslinjen i punkt 1.9.5.1 omgjøres til en juridisk bindende planbestemmelse. Unntakene som listes opp i retningslinjen mener vi imidlertid bør fjernes. Slik bestemmelsen nå er utformet, kan det oppstå forvirring over hva som faktisk er tillatt.

Vi vil videre **sterkt anbefale** at unntak fra byggeforbudet langs vassdrag for «påbygg/tilbygg på eksisterende bebyggelse» og «tiltak på eksisterende bebyggelse» fjernes, jf. punkt 1.9.5.2, 1.9.5.3 og 1.9.5.4. Bestemmelsene åpner for privatisering langs vassdragene, med vid angivelse av typen og omfanget av tiltak som tillates. Dette vil kunne gå på bekostning av de allmenne interessene som skal ivaretas langs vassdragene. Det bør i alle tilfeller gis en minimumangivelse for avstand mot vassdrag for slike tiltak, slik det gis i punkt 2 for anlegg og fangdammer i de samme bestemmelsene. Alternativt/supplert med at slike tiltak bør vendes i retning vekk fra vassdraget/ikke skal komme nærmere vassdraget enn eksisterende bebyggelse.



For vassdrag som ikke er vist med byggegrense på kartet forstår vi planbestemmelsene slik at det fastsettes en byggegrense på 50 meter. Langs innsjøer og elver, blant annet innenfor Osloområdet, ber vi kommunen vurdere å øke byggeforbudssonen til 100 meter.

### **Miljøtilstand og vannforskriften**

Arealdelen skal blant annet hindre arealbruk og tiltak som fører til at miljømålene for vannkvalitet ikke nås eller at miljøtilstanden blir forringet. Om lag 40 % av vannforekomstene i Nittedal kommune oppnår i dag ikke miljømålene. Det er derfor viktig at forslaget til arealdel har bestemmelser om vannkvalitet for å tilfredstille miljømål etter vannforskriften og brukerinteresser. Vi ser også svært positivt på at bestemmelsene fastsetter at det i planarbeid og søknad om tiltak skal redegjøres for hvordan nye tiltak og inngrep vil påvirke miljøtilstanden til en vannforekomst og veie dette opp mot fastsatte miljømål, samt at kommunen kan kreve dokumentasjon av vannkvalitet og vannmiljøet før og etter gjennomføring av tiltak.

Vannmiljø har vært tema i konsekvensutredningen av de ulike innspillene. Vi anbefaler at kommunen også gjør noen vurderinger av samlede virkninger, tilpasset plannivået. Klima- og miljødepartementet har presisert at det skal vurderes konkret om § 12 i vannforskriften kommer til anvendelse ved utarbeidelse og behandling av kommuneplan, og at slike vurderinger skal samordnes med arbeidet med konsekvensutredning.

For å sikre vassdragshensyn allerede på overordnet plannivå ber vi kommunen vurdere bruk av grønne arealformål langs vassdrag også for andre byggeområder som omfatter eller grenser til vassdrag, blant annet Haug (N16) som nevnt ovenfor som grenser til en bekk. Vi forutsetter imidlertid at hensynet til vassdrag i tilstrekkelig grad blir vurdert og ivaretatt på reguleringsplannivå. Vi viser til kommuneplanens bestemmelser om byggeforbud, miljøtilstand, kantvegetasjon, forbud mot bekkelukking og vurdering av gjenåpning.

### **Naturmangfold på land og i vann**

Naturmangfold har vært tema i konsekvensutredningen. En stor del av naturverdiene i Nittedal kommune er knyttet til vann. Kommunen har blant annet flere bestander av verdifulle arter, for eksempel elvemusling, edelkreps og storsalamander, som er sårbare for forurensning og sedimentasjon. Det er utarbeidet retningslinjer til arealdelen om at det ved regulering og søknad om tiltak skal det redegjøres hvordan biologisk mangfold inkludert naturtyper, er ivaretatt og at det skal gjøres en kartlegging der kunnskapsgrunlaget er mangelfullt.

Det er imidlertid viktig at verdifulle områder for naturmangfold også i tilstrekkelig grad synliggjøres og sikres på kommuneplannivå mot uheldige inngrep. Tegnforklaringen til arealplankartet viser til hensynssone bevaring av naturmiljø, men vi kan ikke se at det er områder på plankartet med slik hensynssone. Bruken av denne hensynssonen i arealkartet til dagens kommuneplan har bidratt til å synliggjøre naturverdiene i de aktuelle områdene, som må ivaretas ved neste plannivå og ved byggesaksbehandlingen. Vi mener derfor det er uheldig at kommunen ikke har videreført bruken av hensynssonen i nytt kommuneplankart, og vil anbefale at det gjeninnføres, oppdatert med funn fra de siste naturkartleggingene i kommunen.

Også vann og vassdrag med store naturverdier kan vises med denne hensynssonen i arealplankartet med retningslinjer, eller med arealkategorien bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner med underformål naturområde eventuelt i kombinasjon med friluftsområde. Til dette formålet kan det fastsettes juridisk bindende planbestemmelser.





Eksempler på områder knyttet til vann og vassdrag som vi ber kommunen vurdere å synliggjøre i kommuneplanen er blant annet *Hakadalselva ved Elnes* og deler av Nitelva som i Naturbase er registrert med svært viktig verdi knyttet til naturtypen kroksjøer, flomdammer og meanderende elveparti.

Vi anser det videre som særlig positivt at kommunen forbyr nedbygging og inngrep i myr og våtmarksområder i planbestemmelsenes punkt 1.14.5.

### **Anleggsarbeid**

Kommunen har foreslått planbestemmelser om miljøprogram og miljøoppfølgingsplan. I den forbindelse viser vi til at i forbindelse med tiltak og utslipp, bør også miljørisikovurderinger ligge til grunn som en forutsetning.

### **Overvann og snødeponering**

Det er viktig at klimatilpasning og overvann er et sentralt tema i arealdelen. Overvann har vært utredningstema for de enkelte områdene og også samlet sett. Vi anser at planforslaget gir gode føringer for håndtering av overvann i videre plan- og byggesaksbehandling. Her er bestemmelser som blant annet skal sikre lokale, åpne og naturbaserte løsninger og begrense forurensning til vassdrag. Vi viser til at lokale løsninger med sammenhengende grønnstruktur og åpne vannveier kan dempe effektene av klimaendringer, redusere forurensninger og samtidig bidra til naturmangfold og opplevelser.

Vi ser også positivt på at planbestemmelsene om samfunnssikkerhet fastsetter at lukking av elver og bekker samt utfylling i elver og bekker ikke er tillatt, og at åpning og restaurering av lukkede bekker skal vurderes. Vi viser til at gjenåpning og restaurering av bekker er i tråd med FNs bærekraftsmål om restaurering av vannrelaterte økosystemer. Vi er også inne i FNs tiår for restaurering av økosystemer. Dette er derfor viktige føringer for flere av utbyggingsområdene i kommuneplanen. For det nye byggeområdet Hagan sentrum (S6) er det positivt at planbestemmelsene for området omtaler åpning av Glanerudbekken.

Videre er det viktig at kommunen har innarbeidet gode planbestemmelser om snødeponering. Bestemmelsene fastsetter at løsning for håndtering av snø må framgå av alle reguleringsplaner og at etablering av snødeponier krever reguleringsplan. Videre skal det ikke dumpes snø i vassdrag eller i raviner og bortkjøring av snø skal kun skje til godkjente anlegg. Vi legger til grunn at behovet for egne arealer til snødeponi i kommunen er vurdert i arbeidet med arealdelen. Et eventuelt snødeponi med utslipp til vassdrag er søknadspliktig etter forurensningsloven § 11.

### **Avløp**

Nittedal kommune skal legge ned de to gjenværende avløpsrenseanleggene Rotnes og Åneby, og legge overføringsledning fram til NRA IKS. Vi har i den forbindelse bedt kommunen vurdere videre planprosess for valg av trase for overføringsledninger.

Vi viser til varsel om oppstart av planarbeid der vi presiserer at nye utbygginger ikke skal skje i områder uten tilstrekkelig kapasitet på avløpsnett eller på bekostning av tiltak satt i verk for å sikre at kommunen driver i tråd med krav for avløp gitt i eller i medhold av lov. Plan- og bygningsloven § 27-2 stiller krav til at avløp skal være sikret og i samsvar med forurensningsloven før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse.



I konsekvensutredningen fremstår avløp generelt som uavklart med hensyn på kapasitet, og i samla ROS om infrastruktur står det at ved utbygging av vann og avløp, må det beregnes ved regulering om det aktuelle strekket har kapasitet. Vi ser positivt på at forslaget til planbestemmelser fastsetter at det skal utarbeides rammeplan for vann, avløp og overvann (VAO-rammeplan) i forbindelse med reguleringsplaner og søknad om tiltak etter pbl. I forslaget til rekkefølgebestemmelser står det at områder avsatt til bebyggelse og anlegg ikke kan bygges ut før blant annet avløp er etablert i henhold til den til enhver tid gjeldende VA-norm. Vi anbefaler at det tydeliggjøres at avløpsforhold også må være i tråd med forurensningsregelverket. Videre ber vi kommunen vurdere å fastsette mer konkrete rekkefølgekrav for enkelte utbyggingsområder for å sikre kapasitet på avløpsanlegg.

### **Jord- og skogbruk**

Vi forutsetter at punkt 1.18 *Jord- og skogbruk* annet ledd i planbestemmelsene vil gjelde for alle byggeområder som vedtas i arealdelen.

### **Barn- og unges interesser**

Enkelte av de foreslåtte arealendringene i kommunen er naturområder som ligger i tilknytning til eksisterende boligområder. I den forbindelse minner vi om at *Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen* punkt 5d stiller krav om at arealer av betydning for barns lekemuligheter skal erstattes dersom de blir omdisponert. Vi ber derfor om at det blir nærmere undersøkt om de aktuelle arealene brukes av barn og unge som lekeareal i forbindelse med detaljregulering av områdene.

### **Støy**

Vi vil anbefale at begrepet «stille side» i punkt 1.12.7 om avvikssone for støy i planbestemmelsene presiseres slik at det samsvarer med *Retningslinje for støy i arealplanlegging* (T-1442-2021). Herunder at stille side defineres som en side av bebyggelsen som har støynivå som ikke overskrider grenseverdiene i tabell 2 *uten at det er gjort tiltak på eller ved fasade*.

### **Masseoppfylling – «ikke-forurensede jord- og steinmasser»**

Planbestemmelsene punkt 1.13.2 masseoppfylling nevner at det ved oppfylling at tilkjørte masser kun er tillatt med rene og naturlige masser. Begrepet «rene» naturlige masser er upresist. Statsforvalteren og Miljødirektoratet benytter begrepet «ikke-forurensede jord- og steinmasser». Jord og stein ansees som forurenset når konsentrasjonen av helse- eller miljøfarlige stoffer overskrider normverdiene for forurenset grunn. Dette følger av definisjonen i forurensningsforskriften § 2-3 bokstav a. Normverdiene er gitt i vedlegg 1 til forskriften. Vi anbefaler at kommunen benytter samme begrep som Statsforvalteren og Miljødirektoratet. Gjennom å benytte felles definisjonsbruk, sikrer vi en lik forståelse av forurensningsregelverket.

### **Plan for massehåndtering**

Det nevnes i planbeskrivelsens punkt 6 om massehåndtering at det ved regulering skal utarbeides plan for massehåndtering. Dette er vi enige i, men vil tilføye at massehåndteringsplan bør utformes i tråd med [ressurspyramidens](#) prinsipper om å prioritere reduksjon, gjenbruk, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning. Forberedelse til ombruk og materialgjenvinning kan være arealkrevende. Ved å avsette områder i kommuneplanens arealdel for håndtering av overskuddsmasser, enten for mellomlagring for senere gjenvinning eller for sluttdisponering av masser (avfallsanlegg/deponi), kan kommunen skape økt forutsigbarhet ved utbygginger og redusere arealkonflikter.



Areal for massehåndtering bør legges til eksisterende byggeområder og må ikke komme i konflikt med nasjonale og viktige regionale hensyn knyttet til naturmangfold, jordvern, matproduksjon, kulturlandskap, friluftsliv, klimautslipp, forurensningsfare og områdestabilitet mv. Vi viser til nasjonale og regionale føringer om temaet, jf. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023* og Viken fylkeskommunes veileder om [masseforvaltning](#).

### Gravplasser

Vi forstår det som at bygget som sto på BAA1 i plankartet ved Hakadal kirkegård/gravplass er revet, og at dette arealet nå inngår som en del av grav- og urnelunden. Dette arealet bør i så fall angis som grav- og urnelund i plankartet. Vi anbefaler videre at gravplassarealet ved Nittedal kirkegård merkes og fargelegges som grav- og urnelund, og ikke som tjenesteyting (offentlig eller privat).

### ROS-analyse

Etter plan- og bygningsloven § 4-3 skal planmyndighet ved utarbeidelse av planer for utbygging påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres. ROS-analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er eget til utbyggingsformålet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) stiller kvalitetskrav til ROS-analysen i sin veileder [Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging](#).

Vi har videre følgende innspill til ROS-analysen:

- Nittedal kommune har gjennom KU og ROS-analysen dokumentert risiko og sårbarhet ved planområdet. Samfunnssikkerheten er godt vurdert. Det er derfor viktig at det beskrives hvordan risikoen følges opp videre, herunder gjennom arealformål, hensynssoner og planbestemmelser. Dette gjelder spesielt knyttet til storulykkevirksomhet. Vi anbefaler veilederen til DSB [Sikkerheten rundt storulykkevirksomheter](#) i dette arbeidet.
- I metodekapittelet til KU er det beskrevet at for temaet storulykke betyr gul farge at tiltaket er planlagt i nærhet og innenfor eventuelle sikkerhetssoner til storulykkevirksomhet, mens det på side 190 er skrevet at ingen av tiltakene er planlagt innenfor sikkerhetssonene. Flere av arealinnspillene er vurdert med gult på storulykkerisiko. Metoden og vurderingen bør samstemme.
- Det beskrives at ROS-analysen gjennomføres iht. DSBs veileder *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging* (2017). Denne veiledningen beskriver forslag til sannsynlighetsfrekvenser, men ikke grenseverdier for de ulike konsekvenskategoriene. Vi anbefaler at både sannsynlighets- og konsekvens kategoriene som benyttes beskrives i metodekapittelet til ROS-analysen.

### Tilbud om dialogmøte – Samfunnssikkerhet

Det er viktig å kartlegge og avklare hensynet til samfunnssikkerhet tidlig i planprosessen da dette skal være førende for kommunens arbeid med kommuneplanens arealdel. For å hjelpe kommunen i arbeidet med samfunnssikkerhet anbefaler vi et dialogmøte. Dette må kommunen selv ta initiativ til innen rimelig tid. I dette arbeidet anbefaler vi også at kommunen studerer de krav til innhold som følger av lov med tilhørende forskrifter. Følgende veiledere kan brukes:

- *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging* (2017) - DSB
- *Håndtering av havnivåstigning i kommunal planlegging* (2016) - DSB
- *Sikkerhet rundt storulykkevirksomheter* (2019) - DSB
- *Klimahjelperen* (2015) - DSB
- *Kunnskapsbanken* fra DSB
- *Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven* (2020) - KMD



- *Konsekvensutredninger, kommuneplanens arealdel (2012) - KMD (Miljøverndepartementet)*
- I tillegg til temakart fra NVE, lokale utredninger og andre kilder som er relevante for arbeidet.

### Språkvask av planbestemmelsene

Det er mindre rettelser i rødt og gjennomstrykninger i høringsutkastet til planbestemmelsene. Vi anbefaler at dette rettes opp før et eventuelt vedtak.

### Avslutningsvis

Avslutningsvis viser vi til [Statsforvalterens forventninger til kommunal arealplanlegging for 2023](#), og til [overordnede føringer for kommunal planlegging innenfor Statsforvalterens ansvarsområde](#). For kommunens samfunnsplanlegging viser vi også til [Statsforvalterens forventningsbrev for 2023](#). Vi anbefaler nettsidene [www.planlegging.no](http://www.planlegging.no) og [Miljøstatus](#).

Vi imøteser nærmere dialog om det videre arbeidet med arealdelen.

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth  
avdelingsdirektør, Klima og miljøvern

Eli Kristin Nordsiden  
seksjonssjef

*Innsigelsene som fremmes er godkjent av direktør for samfunnssikkerhet og beredskap. Dokumentet er elektronisk godkjent.*

### Saksbehandler, innvalgstelefon

Agnes Nygaard Andenæs, 32 26 68 12

### Medsaksbehandlere, innvalgstelefon

Lise Økland (vannmiljø og forurensning), 32 26 68 04

Ståhle Bakstad (landbruk), 22 00 36 98

Ellen Kristine Keilen (industri, forurensning og avfall), 32 26 69 13

Anine Jensen (samfunnssikkerhet og beredskap), 69 24 75 10

Anne Danielsen Haugland (juridisk avdeling), 69 24 71 35

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark v/Steinar Jacobsen, (gravplasser), 33 37 12 07

Vedlegg:

- 1 Vedlegg - SFOVs juridiske avdelings vurdering av planbestemmelsene
- 2 Vedlegg - SFOVs brev til KDD - Anmodning om tolkningsuttalelse

Kopi til:

Viken fylkeskommune

Postboks 220

1702

SARPSBORG



Sak: Nittedal - Kommuneplan samfunnsdel og arealdel 2022 - 2034 / 2023 - 2035

Vår dato:

Vår ref.:

20.02.2023

2020/42847

Til:  
Agnes Nygaard Andenæs

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Anne Danielsen Haugland,

Kopi til:

## Innspill fra juridisk avdeling - kommuneplanbestemmelser for Nittedal kommunes arealdel

Statsforvalterens juridiske avdeling har vurdert om de foreslåtte rettslige bindende planbestemmelsene har tilstrekkelig og nødvendig forankring i loven. Vi har med dette kun vurdert arealdelen.

I brev av 08.02.2023 skriver kommunen i brev til Statsforvalteren:

«Nittedal har en mengde både eldre og nyere reguleringsplaner som i ulik grad ivaretar dagens utfordringer i samfunnet. Dette gjelder eksempelvis både flom, overvann, oppgradering av infrastruktur og tilpasning av bebyggelsesvolum i etablert tettbebyggelse. Kommunen arbeider med nye helhetlige områdeplaner der flere mål, hensyn og utfordringer vil kunne ivaretas, i tråd med revidert kommuneplan. Disse områdeplanene prioriteres etter gjeldende planstrategi i et køsystem. Kommunen vurderer også oppheving av enkelte eldre reguleringsplaner. I påvente av nye områdeplaner vil disse områdene da styres etter kommuneplan med unntak fra plankravet gitt i bestemmelsene kap. 1.2 og 1.3 med rammer for utnytting gitt i kap. 1.5.

I tillegg har kommunen ved revisjonen vurdert å bruke kommuneplan til å supplere reguleringsplaner der disse er tyst og i enkelte tilfeller overstyre reguleringsplaner med blant annet utnytting inntil ny reguleringsplan foreligger. Vi ønsker at Statsforvalteren ved juridisk avdeling vurderer lovligheten av kommunens bruk av kommuneplanbestemmelsene til å supplere og overstyre gjeldende reguleringsplaner, spesielt kap. 1.4 og kap. 1.5.»

Hvilke bestemmelser en kommuneplan kan ha er uttømmende fastlagt i plan- og bygningsloven. På den bakgrunn vil bestemmelser som ikke er hjemlet i loven, være ugyldige. Kommunen har, som ansvarlig myndighet, det primære ansvar for utarbeiding av planverket. Vi presiserer at vi med dette ikke vil foreta en lovlighetskontroll av bestemmelsene. Kommunen må selv påse at de vedtatte bestemmelser er lovlig forankret. Etter kommuneloven § 27-2 er det uansett kun *endelige* vedtak som er truffet av folkevalgt organ eller den kommunale administrasjonen som kan lovlighetskontrolleres.

Plan- og bygningsloven gjør det mulig å fastlegge, sikre og framstille ulike hensyn og interesser på flere måter i kommuneplanens arealdel. Det kan skje ved hjelp av arealformål, hensynssoner, generelle planbestemmelser, bestemmelser til arealformål og hensynssoner og ved bruk av kartsymboler. Arealformålene kan suppleres med bestemmelser etter §§ 11-10 og 11-11. Det kan også gis bestemmelser etter § 11-8 i tilknytning til hensynssoner, og generelle bestemmelser etter



§ 11-9 som har betydning for hvordan arealene kan brukes. Kommunen kan altså gi rettslige bindende bestemmelser med utgangspunkt i plan- og bygningslovens §§ 11-8 til 11-11. For at en planbestemmelse skal hjemle en avslagsgrunn, må denne være tilstrekkelig «klar og entydig», jf. legalitetsprinsippet slik dette er praktisert i langvarig forvaltningspraksis.

Juridisk avdeling har noen kommentarer til enkelte av de foreslåtte bestemmelsene til kommuneplan for Nittedal kommune, herunder 1.4 og 1.5. Vi redegjør for dette nedenfor.

Innledningsvis finner vi grunn til å kommentere at det i forslag til kommuneplan for Nittedal kommune er foreslått omfattende og detaljerte bestemmelser, og noen er rene saksbehandlingsregler. Vi viser til veilederen til kommuneplanens arealdel utgitt av Kommunal- og distriktsdepartementet mars 2022, og ber kommunen ta dette med i sitt videre arbeid med planforslaget. I punkt 4.4.7 det står det om hva man ikke kan gi bestemmelser om:

«4.4.7 Hva man ikke kan gi bestemmelser om  
Plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 gir ikke anledning til å gi kommuneplanbestemmelser om saksbehandling eller planprosess, eller om eventuelle dokumentasjonskrav til prosjektsøknader ut over det som følger av § 11-9 nr. 8. I retningslinjene eller planbeskrivelsen kan det likevel være hensiktsmessig å gjøre rede for hvilke øvrige saksbehandlings- og utredningskrav som vil være aktuelle etter plan- og bygningsloven med byggeforskrifter og konsekvensutredningsbestemmelser, forvaltningsloven, kulturminneloven med flere.

Det kan heller ikke gis alternative bestemmelser i kommuneplanens arealdel om dispensasjon etter bestemmelsene som er gitt i plan- og bygningsloven kapittel 19.»

### **Den til enhver tid gjeldende..**

Flere bestemmelser har ordlyden «den til enhver tid gjeldende». For eksempel «veinorm», V/A norm», retningslinje for støy og forskrift om renovasjon.

Det er usikkert om loven åpner for å vedta bestemmelser som henviser til fremtidige normer. Med mindre den aktuelle normen utarbeides og vedtas i henhold til reglene i plan- og bygningsloven kap. 11 som en endring av gjeldende plan, vil planen heller ikke ha et slikt klart innhold den forutsettes å ha når den blir vedtatt. Vi anmoder om at kommunen vurderer hjemmelsgrunnlaget for dette nærmere.

Henvising til fremtidige normer kan allikevel etter omstendighetene være forsvarlig der disse ikke berører grunnleggende bestemmelser i planen. Eksempelvis kan fremtidige normer om kvalitetskrav eller støynormer som kan få en viss betydning for hvilke tiltak som må gjøres for å begrense støy i et gitt prosjekt være akseptable, og vil i prinsippet ikke være vesensforskjellig fra byggtekniske krav i forskrift som normalt må etterleves uavhengig av når gjeldende plan er vedtatt.

For normer som skal inneholde krav til parkeringsplasser stiller saken seg imidlertid annerledes. TEK § 5-7 er i praksis forstått slik at det er parkeringsplasser det stilles krav om i plan som skal medregnes i utnyttelsen for en eiendom. Dersom det i en planbestemmelse henvises til en fremtidig norm som endrer kravene til parkering vil reelt tillatt utbyggingsvolum på eiendommen også endres eller påvirkes. Utnyttelsesgrad i en plan er viktig i den forstand at den er grunnleggende for det man i plan- og bygningsretten gjerne beskriver som utbyggingsretten, og at dette også skaper forutsigbarhet med hensyn til verdsetting av eiendom, samt er en forutsetning for kostnadsfordeling av infrastruktur. Etter Statsforvalterens syn er det derfor tvilsomt om fremtidige normer som kan



påvirke disse forhold kan gjøres juridisk bindende i en plan. Ved en gjennomgang av planbestemmelsene for Nittedal kan vi imidlertid ikke se at det er foreslått bestemmelser om «den til enhver tid gjeldende parkeringsstrategi eller parkeringsnorm».

## 1.2 Krav om utarbeidelse av reguleringsplan

*pbl § 11-7, 1, 2, 3, 4, 6, etter pbl § 11-9 nr.1*

For områder angitt som utbyggingsformål, både eksisterende og planlagt etter pbl 11-7 nr. 1, 2, 3, 4 og 6, kreves det at området inngår i reguleringsplan før det kan tillates fradeling til slike formål, tiltak etter plan- og bygningsloven (pbl § 20-1), eller at området tas i bruk til avsatt formål. Plankravet gjelder for hvert enkelt felt innenfor plangrensen med nødvendig tilgrensende offentlig infrastruktur. Kommunen kan kreve at tilgrensende arealer og offentlig infrastruktur skal inngå i reguleringsplan der dette er nødvendig eller hensiktsmessig av hensyn til helhet og løsninger. (vår understrekning)

Det er noe uklart hva som menes med: «eller at området tas i bruk til avsatt formål». Det oppstilles et plankrav for alle fradelinger og tiltak etter pbl. § 20-1 som ikke skjer i områder avsatt til LNF-formål. Området kan heller ikke tas i bruk til avsatt formål uten at det utarbeides reguleringsplan. Vi anmoder kommunen om å tydeliggjøre hva den mener med dette. Det er tydeligvis ikke ment bruksendringer, i og med at bruksendring er omfattet av pbl. § 20-1.

## 1.3 Unntak fra krav om utarbeidelse av reguleringsplan

*pbl § 11-10, nr.1*

For uregulerte områder avsatt til nåværende bebyggelse og anlegg med underformål bolig, gis det unntak fra krav om utarbeidelse av reguleringsplan for følgende tiltak:

- For påbygg, tilbygg og garasjer på inntil 50 m<sup>2</sup> BRA eller ombygging av eksisterende godkjent boligbebyggelse i eksisterende småhusbebyggelse samt bruksendring av bebyggelse til boligformål. Det tillates ikke oppføring av eller omdisponering til nye boenheter.
- Fasadeendringer
- Installasjoner og bygg som er en del av kommunaltekniske anlegg til den enkelte eiendom
- Riving av bygg, konstruksjon eller anlegg
- Støttemurer
- Kommunen kan gi unntak for andre mindre tiltak

For alle unntak fra plankrav, gjelder rammene i bestemmelsene i pkt.1.5 fullt ut, inntil detaljreguleringsplan eller områdeplan foreligger. Kommuneplanens øvrige bestemmelser kap. 1, gjelder. Unntaket fra plankravet kan kun anvendes 1 gang pr. 12 år pr. eiendom. (våre understrekninger)

Det bør komme tydeligere frem hva som menes med «ombygging av eksisterende godkjent boligbebyggelse i eksisterende småhusbebyggelse». Hvor omfattende ombygging er akseptert uten reguleringsplan? Mens det her hovedombygging, eller er det vesentlig endring/reparasjon?

Siste kulepunkt: «Kommunen kan gi unntak for andre mindre tiltak» er meget skjønnsmessig og lite forutsigbar. Dette unntaket kan bli vanskelig å praktisere. Vi anmoder kommunen om å presisere denne nærmere.

Når det gjelder «Unntaket fra plankravet kan kun anvendes 1 gang pr. 12 år pr. eiendom, stiller vi spørsmål ved hvordan dette skal praktiseres. Når er unntaket anvendt 1 gang? Teller hvert enkelt tiltak med, slik at det ved søknad om tilbygg og påbygg, kun vil være anledning til å oppføre et av



disse tiltakene uten reguleringsplan. Det er ikke uvanlig at det søkes om flere tiltak i samme søknad. Dette bør komme klarere frem.

## **1.4 For områder der gjeldende reguleringsplan er tyst**

For områder med reguleringsplan som er vedtatt før 2019, og som ikke innehar bestemmelser om følgende forhold (se nedenstående liste), gjelder pkt. 1.5 fullt ut for frittliggende småhusbebyggelse (eneboliger og tomannsboliger).

- Minimum tomteareal ved fradeling
- Maksimal tillatt utnyttning og høyder
- Parkering
- Uteoppholdsareal MUA
- Kommuneplanens øvrige bestemmelser kap. 1.6-1.22 supplerer der reguleringsplanbestemmelsene er tyst

## **1.5 Forhold til eldre reguleringsplaner og bebyggelsesplaner vedtatt før 2010**

Kommuneplanens bestemmelser under pkt. 1.5 vil gjelde foran eldre reguleringsplaner og bebyggelsesplaner vedtatt før 31.12.2009 for eneboliger og tomannsboliger, dersom det er motstrid. Bestemmelsene vil også gjelde for pkt. 1.3 og 1.4, samt for følgende reguleringsplaner som fikk reviderte bestemmelser i 2015, 2016 og 2017:

[....]

De berørte planene vil utfylle kommuneplanen der det ikke er motstrid, og på punkter der kommuneplanen er tyst.

### ***Minimum tomteareal ved fradeling:***

Tomteareal for enebolig skal minimum være 700 kvm netto tomt og for tomannsboliger 600 kvm netto tomt pr. boenhet.

Allerede fradelte eiendommer som er på 500 kvm eller mer, tillates utbygget etter bestemmelsene i kommuneplanens kap.1.

[...]

### ***Maksimal tillatt utnyttning:***

Maksimal tillatt utnyttning er BYA= 20% av netto tomt.

### ***Maksimal tillatte høyder:***

Maksimal tillatt høyder er inntil 6,5 meter for gesims og inntil 8 meter for møne.

Aller høyder måles fra gjennomsnittlig eksisterende terreng.

Det tillates ett småhus (enebolig, enebolig med sekundærleilighet eller tomannsbolig) pr. tomt og maks to boenheter pr. tomt.





**Parkering:** Det skal avsettes parkeringsplass for 2 biler pr. boenhet i garasje/carport eller på terreng. For eventuell sekundærleilighet til enebolig skal det avsettes 1 parkeringsplass. En parkeringsplass beregnes til 18 kvm. Det skal være mulig å snu bilen på egen tomt med min 6 m svingradius. Det tillates ikke rom for varig opphold i garasje.

**Uteoppholdsareal MUA:**

Krav til minste uteoppholdsareal er 200 kvm pr boenhet for eneboliger og 150 kvm pr. boenhet for tomannsboliger. For sekundærleilighet i enebolig skal det legges til 25 kvm MUA.

- Minste uteoppholdsareal skal ivaretas i egen hage og ha direkte tilknytning til bolighuset med en naturlig tilkomst.
- Uteareal som kan medregnes skal ha maksimum stigning på 1:3. Kjøreareal, areal til parkering, sykkelparkering, areal til avfallshåndtering og areal til snøopplag kan ikke medregnes i uteoppholdsareal.
- Reguleringsplaner kan fastsette at deler av uteoppholdsareal kan dekkes på balkonger/veranda/takterrasse, men ikke mer enn 20% av det samlede uteoppholdsarealet.
- Areal innenfor gul støysone kan ikke regnes med i uteoppholdsareal.

**Kommuneplanens øvrige bestemmelser i kap.1.6-1.22 supplerer eldre reguleringsplanbestemmelser der disse er tyst. Dersom det foreligger motstrid mellom kommuneplanbestemmelsene og gjeldende reguleringsbestemmelser, vil kommuneplanens bestemmelser overstyre.**

Nittedal kommune ber oss spesielt om å vurdere lovligheten av punktene 1.4 og 1.5, jf. vår kommentar til dette over. Når det gjelder rett nivå på kommuneplanbestemmelsene, herunder supplerings- og overstyring av reguleringsbestemmelser, har Kommunal- og distriktsdepartementet uttalt følgende etter henvendelse fra Statsforvalteren i Oslo og Viken<sup>1</sup>

Detaljerte arealavklaringer skal gjøres på reguleringsplannivå, og departementet er av den oppfatning at det ofte kan være utfordrende å supplere en reguleringsplan ved mer detaljerte bestemmelser på kommuneplannivå. Samtidig gir plan- og bygningsloven stor fleksibilitet når det gjelder å velge detaljeringsgrad i kommuneplanen, og åpner også for fremstilling av planer med høy detaljeringsgrad innenfor rammen av forvaltningsloven, se reguleringsplanveilederen pkt. 2.3. Departementet mener derfor at det kan gis supplerende bestemmelser i kommuneplanen. Like fullt vil en for detaljert kommuneplan falle inn under forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak i kapittel IV. Dette kan innebære at det kan være krav om forhåndsvarsling og eventuelt klagerett. Dersom detaljeringsgraden er høy og planen går inn i spørsmål og avklaringer som har stor betydning for enkeltgrunneiere eller andre berørte, bør man som hovedregel velge å endre reguleringsplanen.

En nyere kommuneplan kan endre berørtes rettigheter i en reguleringsplan helt eller delvis. Bakgrunnen kan være motstrid mellom formål eller bestemmelser i planene, eller at kommuneplanen har bestemmelser om forhold som ikke er regulert i den gamle reguleringsplanen. Denne rettsvirkningen følger av plan- og bygningslovens system, så lenge kommuneplanbestemmelsene holder seg generelle og på et overordnet kommuneplannivå. Det er dette departementet har lagt til grunn når det er sagt at kommuneplan kan supplere reguleringsplan. Det må likevel trekkes en grense mot nye bestemmelser som har intensjon om å endre en reguleringsplan eller flere på en for detaljert måte. Dette kan være en

---

<sup>1</sup> Sak 2021/2893 av 5. november 2021



indikasjon på at bestemmelsen ikke hører hjemme i en kommuneplan. Da må reguleringsplanen endres etter plan- og bygningsloven § 12-14.

Det som er vedtatt i en reguleringsplan er varslet berørte parter, og endringer i denne planen må varsles på samme måte av hensyn til blant annet medvirkning, rettsikkerhet og forutsigbarhet. Plan- og bygningsloven har mange verktøy som gir fleksibilitet for kommunen i planarbeidet. I valget mellom kommuneplanbestemmelser eller reguleringsplanbestemmelser kan forholdet til forvaltningsloven og reglene om enkeltvedtak være av stor betydning.»

Punkt 1.4 gjelder reguleringsplaner vedtatt før 2019, og som ikke innehar bestemmelser om nevnte forhold. Punkt 1.5 sier at bestemmelsene vil gjelde foran eldre reguleringsplaner og bebyggelsesplaner vedtatt før 31.12.2009 for eneboliger og tomannsboliger, dersom det er motstrid. Dette følger også av pbl. § 1-5 om virkninger av planer. Ny plan går foran eldre plan ved motstrid dersom ikke annet følger av plan. Vi stiller spørsmål ved hva som menes med «samt for følgende reguleringsplaner som fikk reviderte bestemmelser i 2015, 2016 og 2017. Menes det at kommuneplanen går foran ved motstrid for disse opplistede planene?

Slik vi forstår departementet er det i utgangspunktet anledning til å vedta supplerende bestemmelser i kommuneplan.

I hvilken grad kommunen har anledning til å supplere bestemmelser i gjeldende reguleringsplan, må vurderes konkret. Departementet uttaler at en nyere kommuneplan kan endre berørtes rettigheter i en reguleringsplan så lenge kommuneplanbestemmelsene holder seg generelle og på et overordnet kommuneplannivå. Det må likevel trekkes en grense mot nye bestemmelser som har intensjon om å endre en reguleringsplan eller flere på en for detaljert måte. Dette kan være en indikasjon på at bestemmelsen ikke hører hjemme i en kommuneplan. Da må reguleringsplanen endres etter plan- og bygningsloven § 12-14.

Vi ber kommunen vurdere nærmere om slike endringer helst bør gjøres ved endring av reguleringsplan etter pbl. § 12-14, fremfor ved presisering i kommuneplan. For reguleringsplaner hvor det er få begrensninger i utnyttelse av eiendommen og hvor det ikke er angitt hvor mange bygg/boenheter per tomt, vil presiseringene kunne anses som en detaljert endring av reguleringsplanen og kan ha stor betydning for berørte grunneiere. Dette taler for at endringen bør gjøres på reguleringsplannivå, jf. hensynet til medvirkning, rettssikkerhet og forutsigbarhet.

Vi stiller også spørsmål ved å ha en bestemmelse om **tomtestørrelse** i kommuneplanens arealdel.

Fra Spørsmål og Svar siden til Kommunal- og distriktsdepartementet står følgende om dette:

#### **11-9. Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel**

**Spørsmål: Er det hjemmel for å fastsette en minste tomtestørrelse i kommuneplanens arealdel?**

Svar: Daværende Miljøverndepartementet har i en uttalelse fra 1992 til PBL.1985 § 20-4 andre ledd bokstav b) uttalt at loven ikke hjemlet kommuneplanbestemmelse om minste tomtestørrelser.



Spørsmålet er om det samme gjelder gjeldende plan- og bygningslov fra 2008. Det er ikke holdepunkter i forarbeidene for en endring her, og vi legger derfor til grunn at det heller ikke etter gjeldende lov er hjemmel for å fastsette bestemmelser om minste tomtestørrelse.

Kommunen kan imidlertid ha bestemmelse om plankrav og unntak fra plankrav, jf. § 11-9 nr. 1. Er det gitt krav om utarbeiding av reguleringsplan, kan man f.eks. fastsette at kravet ikke gjelder ved fradeling av boligtomt med tomtestørrelse minimum og maksimum xxx m<sup>2</sup>.

I høringsnotat «Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler m.v.<sup>2</sup>, skriver Kommunal- og distriktsdepartementet under punkt 4.2:

#### **«4.2 Bestemmelse om tomtestørrelse**

Tidligere Miljøverndepartementet la i et brev av 22. mai 1992 til Nittedal kommune til grunn at dagjeldende plan- og bygningslov § 20-4 andre ledd bokstav b, ikke gav hjemmel for kommunen til å kunne fastsette krav til minste tomtestørrelse. Departementet mener det heller ikke etter dagens lov er adgang til dette. Den mest nærliggende bestemmelsen å vurdere i denne sammenheng er § 11-9 nr. 5 som lyder:

«Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om: 5. byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt og reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og utnyttning av boligmassen etter § 31-6,»

Begrepet utbyggingsvolum dekker ikke utforming av byggetomt, men bare hvor mye som kan bygges på tomten. Heller ikke begrepet funksjonskrav gir grunnlag for å fastsette krav til tomtens størrelse. Det er mulig den kan hjemle å fastsette en spesiell form på tomten, men likevel ikke dens minste størrelse generelt.»

Departementet foreslår en endring av ordlyden i pbl. § 11-9 nr. 5 som går ut på å tillate at det kan fastsettes krav til tomtestørrelse i kommuneplanens arealdel. Denne foreslåtte endringer er p.t. fortsatt under behandling.

## **1.6 Kommunedelplaner-kommunedelplan for rv. 4 Kjøl – Åneby sør** **Kommunedelplan for rv.4 Kjøl-Åneby sør med bestemmelser, som ble stadfestet av Kommunal- og moderniseringsdepartement 30.01.2015, gjelder. Kommunedelplanens avgrensning er vist som bestemmelseslinje #1 på kommuneplankart for Nittedal kommune.**

Hva menes med at kommunedelplanen «gjelder». Alle planer gjelder til de blir opphevet. Menes det her at kommunedelplanen gjelder foran kommuneplanen ved motstrid? Dette bør komme klarere frem.

### **1.9.3 Jernbane**

**Det er forbudt uten tillatelse fra kjøreveiens eier å oppføre bygning, anlegg eller annen installasjon, foreta utgraving eller oppfylling mv. innenfor 30 meter regnet fra nærmeste spors midtlinje. Dette gjelder også dersom det foreligger reguleringsplan med annen byggegrense eller det med grunnlag i**

---

<sup>2</sup> Sak 21/2623



**annen lov er gitt rett til å etablere anlegg eller installasjon innenfor 30 meter regnet fra nærmeste spors midtlinje. I tilfeller nevnt i annet punktum, skal tillatelse alltid gis hvis det ikke foreligger særlige grunner for avslag. Tillatelse er ikke nødvendig når sporanlegget er en del av offentlig eller privat vei.**

**Ved bruk av høyderedskap nær kjøreledning/høyspent, gjelder brannvesenets avstandskrav på min 35 meter sikkerhetssone fra oppstillingsplass til kjøreledning/høyspent.**

(vår understrekning)

Det er noe uklart hva som menes med tredje punktum: «I tilfeller nevnt i annet punktum, skal tillates alltid gis hvis det ikke foreligger særlige grunner for avslag». Annet punktum oppstiller et byggeforbud uten tillatelse fra kjøreveiens eier, jf. første punktum. Samtidig sier tredje punktum at det alltid skal gis tillatelse så fremt det ikke foreligger særlige grunner for avslag. «Særlige grunner for avslag» er svært skjønnsmessig og lite forutsigbar, og vil bli vanskelig å praktisere. Det er også noe uklart hva som er «kjøreveiens eier». Bestemmelsen er noe rotete og vanskelig å forstå rekkevidden av. Vi anbefaler at denne fremstilles klarere.

## 1.17 Estetikk og landskap

**4. I alle plan- og byggesaker skal det inngå en redegjørelse for vurdering av tiltakets estetiske sider- både i forhold til seg selv, til omgivelsene og til fjernvirkning. Illustrasjoner skal være realistiske.**

Vi viser til det vi har skrevet innledningsvis om hvilke bestemmelser man kan vedta i kommuneplanens arealdel, herunder rene saksbehandlingsregler. Vi stiller samtidig spørsmål ved om punkt 4 er ment som et krav til søknaden eller om det er et krav om at kommunen i enhver byggesak skal redegjøre for hvilke vurderinger den har gjort rundt estetikk.

# 2 Arealer for bebyggelse og anlegg PBL § 11-9

## 2.1 Fellesbestemmelser bebyggelse og anlegg

pbl § 11-10 nr 5

### 2.1.1 Parkering

**Parkering skal fortrinnsvis etableres innendørs, i kjeller eller i parkeringshus. Ved regulering skal sambruk og felles bruk av parkeringsplasser vurderes i størst mulig grad.**

(Vår understrekning)

Vi stiller spørsmål ved hvorfor punkt 2.1 henviser til plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 5, som gjelder «i hvilke områder Forsvaret i medhold av § 20-7 selv kan fatte vedtak om virksomhet, bygg og anlegg».

Videre vil formuleringen «fortrinnsvis» ikke oppstille en avslagshjemmel. En avslagshjemmel må være klar og entydig. Det er uklart hvordan punkt 2.1.1 første setning skal forstås. Er det et ønske ved fremtidig regulering, eller gjelder den også rene byggesaker? Dette bør tydeliggjøres.



## 2.2 Arealformål bolig

**Minimum tomtestørrelse for frittliggende boligbebyggelse:**

**Minimum tomteareal for en enebolig er 500 kvm netto tomt og for tomannsboliger 400 kvm netto tomt pr. boenhet. Dette gjelder for beregning av areal i tilknytning til boligen og for fradeling og ved seksjonering.**

Se våre kommentarer foran om adgangen til å ha bestemmelser om tomtestørrelse i kommuneplanens arealdel.

## Detaljeringsgraden for formålet forretning og næringsvirksomhet

Når det gjelder næring og forretning, er spørsmålet hvor detaljerte bestemmelser det er anledning til å vedta i kommuneplan. Vi har nedenfor trukket frem noen av de foreslåtte bestemmelsene som vi stiller spørsmål ved.

## 2.3 Kombinert formål bebyggelse og anlegg

**BKB\_5 Brådalstubben**

**Arealet tillates brukt til næringsvirksomhet og forretning med plasskrevende varer.**

## 2.7 Områder avsatt til næringsvirksomhet

**N13 Strøm:**

**Området tillates bruk til lager.**

**N14 Rotnes bruk nord:**

**Innenfor området tillates næringsutvikling med tilhørende kontorplasser. Det tillates ikke tyngre industri og større lager- og logistikkvirksomheter. Det tillates ikke forretning og tjenesteyting.**

**Bebyggelse skal tilpasses kulturmiljø på Rotnes bruk og Mølleparken med bygningsstruktur, fargevalg og utforming.**

Veileder til kommuneplanens arealdel fra 2022 sier dette om underformålet *forretninger*, under punkt 4.5.2.2.5:

«Formålet omfatter arealer og bygninger for detaljhandel.

Detaljhandel omfatter all form for varesalg til private sluttbrukere.

Noen former for arealbruk som naturlig hører under næringsbebyggelse (for eksempel håndverksvirksomhet eller utsalg av gårdsprodukter) eller tjenesteyting (salg av tjenester), kan også tillates på arealer som er satt av til formålet forretninger. Det vil være klargjørende å presisere dette nærmere i planbeskrivelsen og eventuelt bestemmelsene der en slik bruk er aktuell.

Forretninger inngår også i formålene kjøpesenter og sentrumsformål.»



Spørsmålet er om pbl. § 11-9 åpner for å vedta bestemmelser om detaljhandel og plasskrevde varer. Fra *reguleringsplanveilederen* utarbeidet av departementet siterer vi:

**«4.1.5 Forretninger** Formålet brukes til å definere areal for forretninger, det vil si virksomheter som i hovedsak driver med kjøp og salg av varer. I bestemmelsene kan det angis at det skal være forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering, eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.»

Det fremgår her at man i *reguleringsplan* kan ha bestemmelser som angir forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.

Departementets veileder til kommuneplanens arealdel av mars 2022 omtaler ikke denne problematikken. Dette kan tyde på at det ikke er ment å ha slike detaljerte bestemmelser om type varehandel i kommuneplanens arealdel. I tillegg må det legges til grunn at forbudet mot bransjeregulerende bestemmelser og bestemmelser om konkrete varegrupper også gjelder for vedtakelse av kommuneplanbestemmelser. Vi viser her til at planer i utgangspunktet regulerer fysiske omgivelser.

Pbl. § 11-9 nr. 5 åpner for å vedta bestemmelser om «byggegrensener, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt, reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og utnytting av boligmasse etter § 31-6». Bestemmelsen åpner med dette ikke opp før detaljering av varehandel. Vi kan heller ikke se at andre alternativ i §§ 11-9 til 11-11 åpner for dette. Bakgrunnen er nok at kommuneplanens arealdel er ment å være en grovmasket, overordnet plan. Avklaringer av detaljhandel og plasskrevende varer skal gjøres i reguleringsplan.

Når det gjelder bestemmelser knyttet til formålet næring, viser vi, som over, til reguleringsplanveilederen hvor det fremgår at man ikke kan vedta reguleringsbestemmelser om bransjeregulering eller konkretisering av bestemte varegrupper, kun angivelse av plasskrevende varer, detaljhandel og dagligvare. Problematikken er ikke omtalt i kommuneplanveilederen, men det er som nevnt over naturlig å legge til grunn at det heller ikke i kommuneplanens arealdel kan vedtas bestemmelser om bransjeregulering eller konkretisering av bestemte varegrupper. Vi kan heller ikke se at plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 åpner for å vedta bestemmelser om type næringsvirksomhet. Relevant alternativ er pbl. § 11-9 nr. 5, og som nevnt over åpner den ikke for nærmere konkretisering av type varehandel eller næringsvirksomhet.

Foreslåtte bestemmelser i kommuneplanen for Nittedal går langt i retning av å angi type næringsvirksomhet, og det kan videre stilles spørsmål ved om man med dette også går i retningen av å vedta bestemmelser som regulerer bransje og varegrupper. Dersom man ønsker å begrense utbyggingsvolum, trafikk og støy, bør dette heller gjøres gjennom bestemmelser om for eksempel antall parkeringsplasser, grad av utnytting og støy. Uansett hører slike detaljerte bestemmelser mer hjemme i en reguleringsplan.

Som støtte for overnevnte, viser vi også til at arealformålet næring er et underformål til formålet bebyggelse og anlegg etter plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 1. Det følger av veilederen til kommuneplanens arealdel punkt 4.5.2.2.10 at i kommuneplanens arealdel er det kun



hovedformålet næringsbebyggelse som skal brukes. Næringsbebyggelse omfatter kontor, hotell, overnatting, bevertning, industri-, håndverks- og lagervirksomhet, bensinstasjon, vegserviceanlegg og annen næringsvirksomhet som ikke er angitt som eget formål.

Vi ber kommunen ta med seg våre merknader i sitt videre arbeid med kommuneplanens arealdel. Det er viktig at kommunen tar konkret stilling til rekkevidden av pbl. § 11-9 nr. 5 og hvorvidt bestemmelsen åpner for slike detaljerte bestemmelser om type varehandel og næring, samt hvorvidt kommunen har gått i retning av å vedta bransjeregulerende bestemmelser. Det er i kommuneplanen heller ikke angitt hjemmel for disse bestemmelsene.

Vi sendte 09.03.2022 brev til Kommunal- og distriktsdepartementet med anmodning om tolkningsuttalelse om disse spørsmålene. Brevet ligger vedlagt. I foreløpig svar 05.07.2022 skriver departementet at de arbeider med de problemstillingene som vi tar opp. Vi har p.t. ikke mottatt svar fra departementet på vår henvendelse.

## 6 LANDBRUKS-, NATUR- OG FRILUFTSFORMÅL (LNF)

### 6.1 Tiltak i LNF-områder

*pbl 11-11, nr.1*

#### 6.1.1 Unntak for godkjente boliger i LNF-områder

**Det kan tillates garasje på inntil 50 m<sup>2</sup> BRA. Det kan tillates tilbygg/påbygg inntil 50 m<sup>2</sup> BRA. Det tillates ikke rom for varig opphold i garasje. Terrasser og plattinger under 0,5 m over bakken tillates. Det kan tillates mindre frittliggende bygg på bebygd eiendom med samlet BYA inntil 15m<sup>2</sup>, bygningen kan ikke brukes til beboelse.**

**BYA skal ikke overstige 20 %. Maks tillatt BRA på samme eiendom er 350 m<sup>2</sup>.**

**Det tillates etablering av mindre kraft-/telefonledninger og tiltak ifb. kommunaltekniske anlegg for det enkelte bolighus og for stedbunden næring. Tilfredsstillende krav til sikkerhet iht. plan- og bygningslovens § 28-1 må kunne dokumenteres.**

Denne unntaksbestemmelsen skal gjelde for områder avsatt til rent LNF formål, men andre ord, ikke LNF-områder med spredt utbygging. Slike områder reguleres av punkt 6.2 og 6.3.

Punkt 6.1.1 åpner for utvikling av boliger som ikke er i samsvar med LNF formålet, dvs. boliger som ikke er tilknyttet stedbunden næring. Slike tiltak er ikke i samsvar med planformålet LNF, og må anses som LNF- spredt og vedtas med hjemmel i pbl. § 11-11 nr. 2, ikke pbl. § 11-11 nr. 1, som det foreslåtte unntaket er hjemlet i.

I følge pbl. § 11-11 nr. 2 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om «*at spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen*». (vår markering).



## **Veiledning**

For videre veiledning om hvordan man angir LNF spredt i kommuneplanens arealdel viser vi til veilederen «Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse» utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet mai 2020.

[https://www.regjeringen.no/contentassets/484b338692f54efeb7db1f649baea921/no/pdfs/veilederspredtbebyggelse\\_for-pdf\\_uten-forside.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/484b338692f54efeb7db1f649baea921/no/pdfs/veilederspredtbebyggelse_for-pdf_uten-forside.pdf)

Denne angir hvordan man kan angi LNF spredt bebyggelse i samsvar med de krav som følger av plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 2.

Vi finner grunn til å vise til noen av vurderingene som fremkommer i veilederen, særlig punkt 3.

«Områdeavgrensning og lokalisering av arealer for LNFR spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse må være så presis at både kommunestyret, fylkeskommunen og statlige myndigheter kan ta stilling til om den foreslåtte arealbruken er i samsvar med kommunale, nasjonale og regionale hensyn. Riktig framstilling i plankart og presise bestemmelser er derfor en forutsetning. Det er kart- og planforskriften med tilhørende veiledning som gir Spredt bebyggelse i LNFR-områder hjemles i to bestemmelser; pbl §§ 11-7 nr. 5 bokstav b) og 11-11 nr. 2. I tillegg kommer § 11-11 nr. 5 til anvendelse så langt det er relevant. Det er dermed en del formelle krav til angivelse av arealer til LNFR spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse eller annen bebyggelse som må ivaretas. Disse gjennomgås i det følgende. Kravene gjelder både planlagt framtidig utbygging og angivelse av eksisterende spredt bebyggelse.

### **3.1 Kommunen kan velge mellom ulike framstillingsmåter**

Det er tre hovedmåter å sette av et område til LNFR spredt bebyggelse:

#### **3.1 Framstillingsmåter for LNFR spredt bebyggelse i kommuneplanens arealdel**

1.
  - a) Arealformål i plankartet i kombinasjon med bestemmelser.
  - b) Arealformål i kartutsnitt (med egnet målestokk) av plankartet i kombinasjon med bestemmelser.
2. Bestemmelser i kombinasjon med illustrasjoner/illustrasjonskart, som er retningslinjer eller eventuelt er gjort juridisk bindende som bestemmelse innenfor rammen av pbl §§ 11-8, 11-9 og 11-11.
3. Bestemmelser alene, eventuelt kombinert med illustrasjoner uten rettslig virkning, som da vil være retningslinjer.»

Når det gjelder bestemmelse 6.1.1, må dette anses som angivelse av LNF-spredt ved kun bestemmelser. Vi kan ikke se at det er utarbeidet illustrasjon eller lignende som viser hvor denne bebyggelsen befinner seg. Spørsmålet er om bestemmelsen tilfredsstillende kravet til omfang og lokalisering. Vi ber kommunen ta dette med seg i det videre arbeidet med kommuneplanens arealdel.





Kommunal- og distriktsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Anne Danielsen Haugland

## Anmodning om tolkningsuttalelse – bestemmelser til underformålet forretninger og næringsbebyggelse i kommuneplanens arealdel

Vi ser at det er en økende trend at kommunene foreslår, og vedtar, bestemmelser til kommuneplanens arealdel som i detalj styrer hva slags type forretning og næring som kan tillates i ulike deler av kommunen.

Vi har nedenfor beskrevet noen juridiske problemstillinger vi ønsker tilbakemelding på. Videre er det, avhengig av hvilken tilbakemelding vi får på disse juridiske problemstillingene, noen utfordringer knyttet til hvordan kommunene og høringsinstansene kan sikre at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt. Problemstillingen er særlig knyttet til føringer om samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

### Forretninger:

Når det gjelder underformålet forretninger, har kommunene blant annet foreslått slike bestemmelser for detaljhandel og plasskrevende varer:

«Detaljhandel skal lokaliseres der det er god tilgang til kollektivtilbud, og der det er mange innbyggere som har gang- og sykkelavstand til detaljhandelen.»

«Plasskrevende varehandel skal lokaliseres der hvor det er god biltilgjengelighet, god trafiksikkerhet og tilstrekkelig kapasitet på veinettet.»

«Kommunen definerer følgende varer som plasskrevende: Motorkjøretøy, landbruksmaskiner, trelast/byggevarer og planter/hageartikler.»

«I område BF1 tillates det i tillegg til det som er definert som plasskrevende varehandel, hvitevarer, brunevarer og møbler.»



Veileder til kommuneplanens arealdel fra 2021 sier dette om underformålet *forretninger*, under punkt 4.5.2.3.5:

«Formålet omfatter arealer og bygninger for detaljhandel.

Detaljhandel omfatter all form for varesalg til private sluttbrukere. Noen former for arealbruk som naturlig hører under næringsbebyggelse (for eksempel håndverksvirksomhet eller utsalg av gårdsprodukter) eller tjenesteyting (salg av tjenester), kan også tillates på arealer som er satt av til formålet forretninger. Det vil være klagjørende å presisere dette nærmere i planbeskrivelsen og eventuelt bestemmelsene der en slik bruk er aktuell.

Forretninger inngår også i formålene kjøpesenter og sentrumsformål.»

Spørsmålet er om pbl. § 11-9 åpner for å vedta bestemmelser om differensiering av detaljvarehandel og plasskrevde varer.

Fra *reguleringsplanveilederen* utarbeidet av departementet siterer vi:

#### «4.1.5 Forretninger

Formålet brukes til å definere areal for forretninger, det vil si virksomheter som i hovedsak driver med kjøp og salg av varer. I bestemmelsene kan det angis at det skal være forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering, eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.»

Det fremgår her at man i *reguleringsplan* kan ha bestemmelser som angir forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.

Departementets veileder til kommuneplanens arealdel av 2021 omtaler ikke denne problematikken. Dette kan tyde på at det ikke er ment å ha slike detaljerte bestemmelser om type varehandel i kommuneplanens arealdel. I tillegg må det legges til grunn at forbudet mot bransjeregulerende bestemmelser og bestemmelser om konkrete varegrupper også gjelder for vedtakelse av kommuneplanbestemmelser.

Pbl. § 11-9 nr. 5 åpner for å vedta bestemmelser om «byggegrensener, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt, reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og utnytting av boligmasse etter § 31-6».

Bestemmelsen åpner med dette ikke opp for detaljering av varehandel. Vi kan heller ikke se at andre alternativ i §§ 11-9 til 11-11 åpner for dette. Bakgrunnen er nok at kommuneplanens arealdel er ment å være en grovmasket, overordnet plan.

Vi er derfor i tvil om man lovlig kan vedta slike bestemmelser i kommuneplanens arealdel. Bestemmelser om type forretning kan imidlertid vedtas som retningslinjer som skal legges til grunn ved utarbeidelse av reguleringsplaner. Vi stiller også særskilt spørsmål ved om man kan vedta bestemmelser om hva som er plasskrevende varer. Kan kommunen lage sin egen definisjon av dette?



### Næringsbebyggelse:

Kommunene går ofte langt i retning av å foreslå detaljerte bestemmelser om type næringsbebyggelse og lokalisering av næringsbebyggelse. Den samme problemstillingen kan gjøre seg gjeldende for formålene industri og offentlig og privat tjenesteyting.

Eksempler på bestemmelser:

«Næringsbebyggelse skal lokaliseres i samsvar med målsetting om rett virksomhet til rett sted, ABC-prinsippet.»

«Det tillates arealkrevende virksomheter med lite besøk og få arbeidsplasser i områder for næringsbebyggelse.»

«Det tillates ikke arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter, herunder detaljhandel og rene kontorarbeidsplasser i områder for næringsbebyggelse.»

«Etablering av bedrifter som vil medføre sjenerende støy, lukt, røyk eller farlige gasser, tillates ikke på område BN1. Utendørs lagring tillates ikke.»

«På eiendommene BN2 og BN4 tillates det lagervirksomhet og annen virksomhet som genererer lite trafikk og har få ansatte.»

«Innenfor område BN3 tillates etablering av virksomheter med middels arealbehov og middels tetthet av ansatte eller besøkende/kunder. Bilverksteder, håndverksbedrifter og kombinasjoner av lager/kontor/verksteder/ laboratorier er eksempler på virksomheter som tillates her. Det tillates ikke virksomheter som genererer store mengder med tungtransport.»

«I næringsområdet på xxxxxx kan det etableres håndverks- og produksjonsbedrifter, IT-industri, lager og spedisjonsvirksomhet med tilhørende anlegg. Kontorer tillates i kombinasjon med virksomheter som nevnt.»

«Innenfor feltet tillates det etablert næring tilknyttet foredling av landbruksprodukter.»

Vi kan heller ikke se at plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 åpner for å vedta bestemmelser om type næringsvirksomhet. Relevant alternativ er pbl. § 11-9 nr. 5, og som nevnt over kan vi ikke se at den åpner for nærmere konkretisering av type varehandel eller næringsvirksomhet.

Bestemmelsene sitert over går langt i retning av å angi type næringsvirksomhet, og det kan videre stilles spørsmål ved om man med dette også går i retningen av å vedta bestemmelser som regulerer bransje og varegrupper. Videre kan begrensninger blant annet i antall besøkende og hvor arbeidsplassintensiv virksomheten kan være anses så spisset inn mot type virksomhet at det utelater enkelte bransjer. Dersom man ønsker å begrense utbyggingsvolum, trafikk og støy, bør dette kanskje heller gjøres gjennom bestemmelser om for eksempel antall parkeringsplasser, grad av utnytting og støy?



Som støtte for overnevnte, viser vi også til at arealformålet næring er et underformål til formålet bebyggelse og anlegg etter plan- og bygningsloven § 11-9 andre ledd nr. 1. Det følger av veilederen til kommuneplanens arealdel punkt 4.5.2.2.10 at i kommuneplanens arealdel er det kun hovedformålet næringsbebyggelse som skal brukes. Næringsbebyggelse omfatter kontor, hotell, overnatting, bevertning, industri-, håndverks- og lagervirksomhet, bensinstasjon, vegserviceanlegg og annen næringsvirksomhet som ikke er angitt som eget formål.

Når det gjelder overnevnte bestemmelser, bemerker vi også at de ikke er klare og entydige. De er skjønnsbaserte, lite forutsigbare og vil være vanskelig å praktisere. Dette er uansett et annet tema.

Det avgjørende som Statsforvalteren ønsker svar på er hvor detaljerte bestemmelser som kan vedtas til formålet næringsbebyggelse og forretninger. Åpner pbl. § 11-9 nr. 5, eller andre bestemmelser knyttet til kommuneplanens arealdel for å vedta bestemmelser om type handel, type næringsvirksomhet, lokalisering av forretninger og næringsbebyggelse, antall ansatte m.m.?

### **Nasjonale og regionale føringer for kommunal planlegging**

Kommuneplanens arealdel er viktig for å følge opp nasjonale og regionale føringer, herunder føringer om samordnet areal- og transportplanlegging. Kommunene innretter kommuneplanene på svært ulik måte, med varierende bruk av arealformål, bestemmelser, plankrav og retningslinjer.

Det er et krevende arbeid, både for kommunene og høringsinstansene, å sikre at kommunenes arealplaner ivaretar nasjonale og regionale føringer. Samtidig må dette gjøres på juridisk riktig måte. Dersom det ikke er hjemmel til å styre lokalisering av typer virksomhet i kommuneplanens arealdel gjennom bestemmelser, gir dette en utfordring for oppfølging av nasjonale og regionale føringer knyttet til samordnet areal- og transportplanlegging. Det vil i så fall bli særdeles viktig at tilnærmet enhver utbygging, bruksendring o.l. er omfattet av krav til utarbeidelse av reguleringsplan. Det vil da være reguleringsplanprosessene som må sikre dette.

Dersom det kun kan gis *retningslinjer* om disse tema, kan det gi dårlig forutsigbarhet for de som skal utarbeide reguleringsplaner. Det vil også gjøre det vanskelig å sikre tilstrekkelig nok medvirkning i kommuneplanprosessen. Høringsinstansene har ikke anledning til å fremme innsigelse til, og kreve endring av retningslinjer. Det kan da bli vedtatt kommuneplaner som har retningslinjer som strider med nasjonale og regionale føringer. Høringsinstansene vil da måtte fremme innsigelse til reguleringsplaner som er i tråd med kommuneplanens retningslinjer, men ikke i tråd med regionale og nasjonale føringer.

### Forretninger

Det er en kjent utfordring med bransjegliedning og styringsutfordringer knyttet til etablering av forretninger. Ved KMDs avgjørelse ved behandling av vesentlige innvendinger til Akershus fylkeskommunes *Regional plan for handel, service og senterstruktur* er det blant annet vurdert at:

«Departementet understreker at all handel som generer mye trafikk, bør lokaliseres på en slik måte at den kan nås med kollektivtransport, ikke bare handel med spesielle varegrupper.»

«Planen gir videre veiledning til kommunene, som grunnlag for å definere hvilke arealkrevende virksomheter for salg av plasskrevende varer som kan tillates etablert utenfor sentrumsområdene.»

Som eksempler på gjeldende kommuneplaner som blant annet har differensiert ulike typer næring og handel, kan vi vise til arealdelene til [Kongsberg](#) og [Sandnes](#), som på ulike måter har kategorisert typer næring og handel med bestemmelser for lokalisering. Det hadde vært nyttig med en



tilbakemelding på om bestemmelsene i disse kommuneplanene er i tråd med plan- og bygningslovens bestemmelser.

Vi imøteser veiledning på hvilket hjemmelsgrunnlag kommunene kan og bør bruke for å følge opp nasjonale og regionale føringer knyttet til samordnet areal- og transportplanlegging og for å sikre tilstrekkelig forutsigbarhet for alle parter.

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus  
avdelingsdirektør  
Juridisk avdeling

Gunhild Dalaker Tuseth  
avdelingsdirektør  
Klima- og miljøvernavdelingen

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Vedlegg:

1 Brev fra KMD til Viken fylkeskommune av 10.06.2020 sak 19/3192